

US-Außenpolitik nach der Ära Bush: zwischen Krisenbewältigung und politischer Vision: aus amerikanischen Fachzeitschriften und Think-Tank-Publikationen

Dorband, Jana; Fröhlich, Christian; Rytz, Henriette

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dorband, J., Fröhlich, C., & Rytz, H. (2007). *US-Außenpolitik nach der Ära Bush: zwischen Krisenbewältigung und politischer Vision: aus amerikanischen Fachzeitschriften und Think-Tank-Publikationen*. (SWP-Zeitschriftenschau, 05/2007). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-366507>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

US-Außenpolitik nach der Ära Bush: Zwischen Krisenbewältigung und politischer Vision

Aus amerikanischen Fachzeitschriften und Think-Tank-Publikationen

Jana Dorband / Christian Fröhlich / Henriette Rytz

Unmittelbar nach den Kongresswahlen im November 2006 verlagerten sich der politische Wettstreit und das Medieninteresse auf die Nachfolge von Präsident George W. Bush. Der Präsidentschaftswahlkampf hat nicht nur zu einem sehr frühen Zeitpunkt begonnen, sondern weist auch ein ungewöhnlich offenes und heterogenes Bewerberfeld auf. So kandidieren erstmals seit 1928 weder der aktuelle Amtsinhaber noch der Vizepräsident in den Vorwahlen. Dies eröffnet Raum für neue politische Ideen und trägt dazu bei, dass die aktuelle Administration ungewöhnlich hart kritisiert wird, selbst innerhalb der eigenen Partei. Vor dem Hintergrund des Irakeinsatzes ist dabei die Außenpolitik das beherrschende Thema.

Die politische Debatte wird von den Experten der ausgeprägten Think-Tank-Landschaft der USA entscheidend mitgestaltet. Dabei richten sich über die Parteigrenzen hinweg große Hoffnungen auf einen Politikwechsel unter der nächsten Administration. In verschiedenen Forschungsprojekten steht sogar explizit der Versuch im Mittelpunkt, einen Konsens zwischen konservativer und liberaler Seite zu erarbeiten, um so die politische Zerrissenheit des Landes zu überwinden. Die Diskussion über einen Strategiewechsel im Irak dominiert aufgrund des dringenden Handlungsbedarfs die außenpolitische Debatte. Viele Autoren diskutieren jedoch darüber hinausgehend die grundsätzliche Frage nach der künftigen

Rolle der USA in der Welt: Sollten die USA eine realpolitische Interessenpolitik verfolgen oder eher eine an Werten orientierte Außenpolitik? Damit eng verbunden ist die Frage nach den aus amerikanischer Sicht zukunftsfähigsten Modellen internationaler Kooperation. Besonderer Handlungsbedarf wird in den Politikfeldern Demokratieförderung und *nation-building* identifiziert.

Internationale Kooperation: Zwischen Interessenpolitik und Idealismus

In der Debatte über die Grundlinien amerikanischer Außenpolitik, die sogenannte

grand strategy, steht für viele Autoren die Frage der Legitimität im Vordergrund. Ohne das Vertrauen der amerikanischen Öffentlichkeit und der internationalen Partner werden die USA die außenpolitische Krise nicht überwinden können. Internationale Kooperation als Rahmen und Mittel amerikanischer Außenpolitik ist daher ein zentraler Punkt der Debatte. Weitere Schwerpunkte sind der zukünftige Umgang mit staatlicher Souveränität und der Einsatz militärischer Gewalt.

Ein Konzert der Demokratien?

Die Diskussion über die zukunftsfähigsten Formen internationaler Kooperation erhielt einen wichtigen Impuls durch einen Artikel von **Ivo Daalder**, Senior Fellow der Brookings Institution, und **James Lindsay**, Politikprofessor an der University of Texas, der Anfang 2007 in *American Interest* erschien. Unter dem Titel »Democracies of the World, Unite« rufen die Autoren zur Schaffung eines »Konzerts der Demokratien« auf. Das Konzept wurde im Rahmen des *Princeton Project on National Security* entwickelt, eines groß angelegten Forschungsprojekts zur Reform amerikanischer Sicherheitspolitik, an dem auch Daalder mitarbeitete.

Laut Daalder und Lindsay sind die aktuellen außenpolitischen Herausforderungen der USA nur durch internationale Kooperation zu bewältigen. Die Frage sei jedoch, welche Kooperationsform amerikanischen Interessen am besten gerecht werde. Bestehende multilaterale Bündnisse beurteilen die Autoren als ungeeignet, um transnationalen Bedrohungen zu begegnen. *Great power concerts*, also Koalitionen der wirtschaftlich, militärisch und politisch einflussreichsten Staaten, scheiterten aufgrund mangelnder Legitimität und Kompromissbereitschaft; globale Organisationen wie die Vereinten Nationen litten unter ihrer eingeschränkten Handlungsfähigkeit in der Sicherheitspolitik; regionale Bündnisse wie die Nato seien ungeeignet aufgrund ihrer militärischen Ausrichtung und

mangelnden Legitimation zu Einsätzen außerhalb der Mitgliedstaaten.

Das »Konzert der Demokratien« würde die »etablierten Demokratien« der Welt in einer internationalen Organisation zusammenbringen. »Etablierte Demokratien« zeichneten sich durch regelmäßige Wahlen, den Schutz individueller Rechte und rechtsstaatliche Strukturen aus. Als Staatenbund seien sie in besonderem Maße handlungsfähig, da sie gleiche Interessen verfolgten, ähnliche Bedrohungswahrnehmungen hätten und sich in ihnen militärische, politische, wirtschaftliche und soziale Macht konzentrierte.

Angesichts der Tatsache, dass innere Entwicklungen in einem Staat die Sicherheit anderer Staaten erheblich beeinträchtigen können, sei ein Festhalten am Prinzip absoluter Souveränität untragbar. Demokratische Staaten verstünden die Bedeutung individueller Rechte; ihre gemeinsame Verpflichtung zum Schutz dieser Rechte bilde den Grundpfeiler der Legitimität ihres »Konzerts«. Damit definieren die Autoren Legitimität nicht über die Breite der Unterstützung, sondern über die Normen, auf die sich das Engagement gründet. Diese Auffassung von Legitimität legen sie auch der Anwendung militärischer Gewalt zugrunde – nicht die Unterstützung solcher Gewalthandlungen durch andere Akteure zähle, sondern ihre normative Begründung. Das internationale System, das Lindsay und Daalder zeichnen, wird also neben relativen Machtverhältnissen auch durch normative Bekenntnisse der Staaten strukturiert.

Die Zielsetzung des Konzerts würde durch Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen bestimmt, aber auch durch das Interesse, die Prinzipien Demokratie und Menschenrechte zu fördern. Das Konzert wäre ein Bekenntnis zum Multilateralismus, mit dem die USA das Vertrauen traditioneller Partner zurückgewinnen könnten. Gleichzeitig würde dies auch dem Wunsch der amerikanischen Öffentlichkeit entsprechen, im Rahmen einer Wertegemeinschaft international zu kooperieren. Ein

erster Schritt auf dem Weg zum »Konzert der Demokratien« wäre es, den »Democracy Caucus« bei den Vereinten Nationen, in dem sich Mitgliedstaaten mit dem gemeinsamen Ziel der Demokratieförderung zusammengeschlossen haben, in eine handlungsfähige Institution zu transformieren.

Das Konzept von Lindsay und Daalder zog nicht nur im *American Interest* eine intensive Debatte nach sich, sondern wurde auch in anderen Publikationen aufgegriffen und diskutiert. **Michael Lind**, Journalist und Fellow der progressiven, an einer Politik der Mitte orientierten New America Foundation, kritisiert in einem Artikel in der linken Wochenzeitschrift *The Nation* das »Konzert der Demokratien« als ein Konzept »globaler Hegemonie«. Es liefere einen Vorwand, in souveräne Staaten mit einer kritischen Menschenrechts- und Demokratiebilanz einzudringen und sie zu besetzen, und schließe somit an den neokonservativen Diskurs an.

Für Michael Lind sind die Achtung staatlicher Souveränität und die Nichtintervention Grundprinzipien des internationalen Systems, die einzig in Fällen von Genozid und »ethnischer Säuberung« keine Anwendung finden sollten. Auch zähle unter Umständen das Recht auf Selbstbestimmung, die Souveränität der »Völker«, mehr als das Prinzip der staatlichen Souveränität. Aus der Achtung staatlicher Souveränität und dem Bekenntnis zur Nichtintervention erwachse ein internationales System der »kooperativen Multipolarität«. Machtgleichgewichte bestimmten nach wie vor die Struktur der Staatengemeinschaft, die beiden Grundprinzipien förderten jedoch die Kooperation der einzelnen Staaten statt deren gegenseitige Abgrenzung. Neben regionalen *great-power concerts*, wie eine um Russland erweiterte Nato für den europäischen Raum, spricht sich Lind auch für globale *great-power concerts* aus. Den UN-Sicherheitsrat hält er jedoch als institutionellen Rahmen für ungeeignet und schlägt die Einrichtung einer G 8 zu Sicherheitsfragen vor.

Diese regionalen und globalen Formen der Kooperation sieht Lind als Voraussetzung für die Herstellung weltweiten Friedens. Dieser wiederum sei die Basis, nicht die Folge einer universalen Verbreitung liberaler Demokratie.

Charles Kupchan, Professor an der Georgetown University und Europaexperte des Council on Foreign Relations, und **Peter Trubowitz** von der University of Texas at Austin warnen in *Foreign Affairs*, die globale Führungsrolle der USA sei gefährdet, gelänge es nicht, einen überparteilichen Grundkonsens in der Außenpolitik zu schaffen. Die Wiederherstellung politischer Glaubwürdigkeit sei unabdingbar, um die innere Polarisierung und damit auch die außenpolitische Krise zu überwinden. Dies verlange, zur zwischenparteilichen Zusammenarbeit zurückzukehren und das Vertrauen der Öffentlichkeit wiederherzustellen.

Die Autoren plädieren für eine *grand strategy*, die auf einem pragmatischen Ansatz beruht. Außenpolitische Ziele und Instrumente müssten wieder besser aufeinander abgestimmt werden. So sei die militärische Stärke der USA nach ihrer Schwächung durch den Irakeinsatz wiederherzustellen, solle dann jedoch gezielt zur Terrorbekämpfung statt zur Herbeiführung eines Regimewandels eingesetzt werden. In den Beziehungen zu Iran, China und anderen aufstrebenden Staaten solle die Diplomatie im Vordergrund stehen.

Auch in der multilateralen Zusammenarbeit sei Pragmatismus geboten: Weder die in der Zeit des Ost-West-Konflikts geschaffenen internationalen Institutionen noch eine »globale Allianz der Demokratie« halten die Autoren für effektiv. Kupchan und Trubowitz fordern stattdessen pragmatische Zusammenarbeit in informellen und flexiblen Gruppen wie dem Nahostquartett, den Sechs-Parteien-Gesprächen mit Nordkorea oder den gemeinsamen Verhandlungen der EU-3 und USA mit Iran.

Ivo Daalder, einer der Autoren des »Konzerts der Demokratien«, und **Robert Kagan** vom Carnegie Endowment for Democracy

konzentrieren sich in ihrem gemeinsamen Papier »America and the Use of Force: Sources of Legitimacy« auf die Diskussion über den künftigen Umgang mit militärischer Gewalt und betonen ebenfalls die Frage der Legitimität. Nach Einschätzung der beiden Autoren – der eine neokonservativer Vordenker, der andere vehementer Kritiker des Irakkrieges – werde militärische Gewalt zusehends häufiger eingesetzt werden. Jedoch sei ihr Einsatz durch die USA nicht ohne Legitimierung durch die demokratischen Partnerstaaten möglich; diese wiederum sei unabdingbar für die Legitimierung durch die eigene Bevölkerung.

Ähnlich wie in »Democracies of the World, Unite« argumentieren Kagan und Daalder, dass Legitimität nicht mit Universalität gleichzusetzen, sondern die stärkste Legitimation die durch andere demokratische Staaten sei. Im Gegensatz zu Entwicklungs-, aber auch Schwellenländern wie China oder Russland, die am Prinzip der staatlichen Souveränität festhielten, verträten Demokratien das Prinzip der »responsibility to protect«. Angesichts transnationaler Phänomene wie Terrorismus müsse staatliche Souveränität eingeschränkt werden und ein Eingreifen externer Akteure möglich sein. Kagan und Daalder erweitern die »responsibility to protect« sogar zur »responsibility to prevent«: So liege es in der Verantwortung demokratischer Staaten, das Aufkommen neuer Sicherheitsbedrohungen zu verhindern. Der Einsatz militärischer Gewalt sei zwar grundsätzlich zu vermeiden, dürfe aber bei mangelnden Alternativen auch durchaus präemptiv erfolgen.

Weder den Weg über die Vereinten Nationen noch ein unilaterales Vorgehen halten die Autoren für geeignet, um die Legitimität gewaltförmigen Handelns zu sichern. Auf der Grundlage ihrer normorientierten Definition von Legitimität sehen Daalder und Kagan globale und regionale Zusammenschlüsse von Demokratien als die bestmögliche Form internationaler Kooperation. Langfristiges Ziel

ist ein »Konzert der Demokratien«; als Zwischenstufe solle eine um demokratische Partner wie Japan, Schweden oder Australien erweiterte Nato dienen.

Die Zukunft der Demokratieförderung

Die unterschiedlichen Positionen in der Debatte über die Neuausrichtung der amerikanischen *grand strategy* spiegeln sich auch in den Vorschlägen zu Reformen einzelner Politikfelder wider.

Als zentraler Bestandteil der Anti-Terror-Strategie erhielt die Demokratieförderung unter der Bush-Administration sicherheitspolitische Relevanz. Diesem neuen strategischen Stellenwert von Demokratieförderung in der amerikanischen Außenpolitik widmet sich ein Themenheft der Fachzeitschrift *Democratization*. Im Leitartikel analysiert der Politikwissenschaftler **Vincent Boudreau**, Professor am City College of New York und Direktor des Colin Powell Center for Policy Studies, wie sich die Rahmenbedingungen für externe Demokratieförderung in den Jahren nach Ende des Kalten Krieges gewandelt haben und vor welchen aktuellen Herausforderungen die USA in diesem Politikfeld stehen. Er identifiziert grundlegende Veränderungen auf zwei Ebenen: Während sich die Demokratieförderung der neunziger Jahre noch auf den Übergang von autoritären zu demokratischen Systemen – vor allem im post-sowjetischen Raum – konzentrierte, hätte man es heute vor allem mit demokratischen Transitionsprozessen zu tun, die nach einem Konflikt stattfänden. Zum anderen habe sich die Rolle der USA in diesem Politikfeld in den letzten Jahren verschoben. Als Folge der Kontroversen um die Menschenrechtspolitik der Bush-Administration hätten die USA international an Ansehen verloren und ihren Modellcharakter eingebüßt. Ihr Handlungspotential sowie ihre Glaubwürdigkeit als externer Demokratieförderer seien dadurch heute deutlich eingeschränkt. Auch stelle der *war*

on terror die Demokratieförderung vor enorme Herausforderungen. Im Falle eines Konfliktes zwischen sicherheitspolitischen Interessen und der Unterstützung demokratischer Transformationen stelle sich die schwierige Frage einer Prioritätensetzung. Der Autor warnt jedoch davor, bei der Demokratieförderung Kompromisse einzugehen. Illiberale Regime als demokratisch anzuerkennen oder Demokratie auf das Abhalten regelmäßiger Wahlen zu reduzieren würde die Demokratie als Wertesystem schwächen und deren Förderung unterminieren. Trotz dieser Schwierigkeiten, so Boudreau, hätten sich die politischen Erwartungen, die an die positiven Effekte demokratischer Transitionen geknüpft werden, in den letzten Jahren erhöht. Demokratieförderung sei damit zu einem zentralen Instrument außenpolitischen Handelns geworden.

Inwieweit Demokratieförderung jedoch auch weiterhin eine strategische Priorität bleiben sollte, wird derzeit kontrovers diskutiert. Vor allem die Konservativen sind in dieser Frage tief gespalten. Die kritischsten Stimmen kommen aus dem Lager der Verfechter einer klassischen Realpolitik, die sich explizit gegen die aktuelle Politik der republikanischen Administration stellen.

So fordert **Paul J. Saunders**, der Direktor des konservativen Nixon Center, in einem Aufsatz für *The National Interest* die Rückkehr zu einer pragmatischen und interessengeleiteten Bündnispolitik. Die USA könnten ihrer globalen Führungsrolle nur gerecht werden, wenn sie die Interessen und Prioritäten anderer Länder realistisch einschätzten und auf dieser Basis strategische Partnerschaften eingingen. Ob es sich bei den jeweiligen Partnern um Demokratien oder Autokratien handele, sei irrelevant und dürfe kein Kriterium sein. Internationale Konflikte seien Interessenkonflikte, die unabhängig von der Regierungsform der jeweiligen Länder entstünden. Es sei daher ein Irrglaube anzunehmen, dass es zwischen Demokratien weniger Konfliktpotential gebe als zwischen Demokratien und Autokratien. Die derzeit diskutierte

Idee einer Allianz von Demokratien ist nach Saunders Ansicht nicht nur fragwürdig, sondern potentiell gefährlich. Die Bildung einer solchen Allianz würde nichtdemokratische Regime ausgrenzen und entfremden und eine konstruktive Zusammenarbeit mit ihnen zwangsläufig unterminieren. Die unverzichtbare Kooperation der USA mit wichtigen nichtdemokratischen Partnern in zentralen sicherheitspolitischen Aufgabenfeldern wie der Terrorismusbekämpfung würde massiv eingeschränkt.

Saunders Position ist allerdings nicht repräsentativ für das gesamte Spektrum konservativer Stimmen, wie zwei Publikationen des Projekts »Bridging the Foreign Policy Divide« der Stanley Foundation zeigen. In dessen Rahmen bemühen sich Autoren unterschiedlicher politischer Orientierung darum, zwischen konservativen und progressiven Ansätzen zu vermitteln. Trotz deutlicher Kritik an der Politik der Bush-Administration fordern die Autoren eine Fortführung des starken Engagements der USA sowohl in der Demokratieförderung als auch im Bereich *nation-building*.

Laut **Francis Fukuyama**, Professor an der Johns Hopkins University, und **Michael McFaul**, Senior Fellow der konservativen Hoover Institution, stellen traditionelle sicherheitspolitische Interessen und Demokratieförderung keine konkurrierenden strategischen Leitlinien dar. In ihrem Beitrag argumentieren sie, dass sich das von konservativer Seite angemahnte Primat der eigenen Sicherheit und eine liberale, an Werten orientierte Außenpolitik gut miteinander verbinden ließen. Demokratieförderung müsse daher weiterhin hohe Priorität in der amerikanischen Außenpolitik genießen. Dafür sprächen sowohl realpolitische als auch normative Argumente: Demokratische Transformationen hätten stets dem nationalen Sicherheitsinteresse der USA gedient. Noch nie seien die USA von einer Demokratie angegriffen worden – alle Feinde der USA seien Autokratien gewesen. Demokratieförderung läge

zudem auf der Linie einer konsequenten Umsetzung amerikanischer Werte und sei daher notwendig, um die politische Glaubwürdigkeit sowohl nach innen als auch nach außen aufrechtzuerhalten. Demokratie sei die beste Regierungsform, da sie dem Wohlergehen des Einzelnen am besten diene. Eine Unterstützung anderer Regime-typen sei unmoralisch.

Die Autoren weisen jedoch darauf hin, dass den USA derzeit die nötigen Instrumente für eine erfolgreiche Demokratieförderung fehlen, und fordern eine radikale Neuorganisation der amerikanischen Entwicklungszusammenarbeit. Ein »Department of International Development« müsse geschaffen werden, eine Regierungsinstitution, die alle Mittel der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit zentral verwaltet und in der alle für das Politikfeld relevanten Arbeitsbereiche zusammengeführt werden, die derzeit noch bei verschiedenen Ministerien angesiedelt sind. Neben Demokratieförderung müssten auch andere Fragen von *good governance* und wirtschaftlicher Entwicklung zu den Kernaufgaben zählen. Das Ministerium müsse über ein unabhängiges und eigenständiges Mandat verfügen, das sich klar von dem des State Department und des Verteidigungsministeriums abgrenze. Die verwalteten Mittel sollten direkt an die Regierungen der Nehmerländer fließen, und ihre Vergabe müsse an strenge entwicklungspolitische Konditionen gebunden sein. Finanzielle Zuwendungen, die sicherheitspolitisch oder humanitär motiviert seien, müssten hingegen über andere Stellen abgewickelt werden. Die Autoren sprechen sich außerdem dafür aus, die amerikanische Förderung von Nichtregierungsorganisationen künftig nicht mehr über Regierungsinstitutionen laufen zu lassen. Es müsse ein zweigliedriges System eingeführt werden, das die Förderung staatlicher strikt von der Förderung nichtstaatlicher Akteure trenne. Dies sei nötig, um Missverständnissen über Intentionen und Motive von Zahlungen – die entwicklungspolitischer, sicherheits-

politischer oder humanitärer Natur sein können – vorzubeugen.

Fukuyama und McFaul fordern außerdem eine stärkere Rolle internationaler Organisationen bei der Demokratieförderung und kritisieren, dass die Bush-Administration bisher keine Bemühungen in dieser Richtung unternommen habe. Die Autoren unterstützen die Idee einer weltweiten Allianz von Demokratien als Kooperationsrahmen für die Demokratieförderung. Außerdem schlagen sie vor, nach dem Vorbild der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa eine regionale Sicherheitsarchitektur für den Nahen und Mittleren Osten als Region mit dem größten Demokratiedefizit zu schaffen. Auch wenn der Impuls dafür aus der Region selbst kommen müsse, sollte er von außen aktiv gefördert und unterstützt werden. Auch eine erweiterte Nato könne einen Beitrag als Stabilisator und institutionelles Netzwerk für Demokratien weltweit leisten.

Neben den institutionellen Reformen fordern Fukuyama und McFaul die Stärkung von Demokratie und Menschenrechten als Normen internationaler Politik. Analog zum Prinzip »responsibility to protect« werben die Autoren für eine »right-to-help«-Doktrin – ein neues normatives Regime, das auf einem universellen Recht auf freie und faire Wahlen beruhen und externer Demokratieförderung die nötige internationale Legitimität verleihen würde.

»Nation-building« als bleibende Aufgabe

In engem Zusammenhang mit der Diskussion über die Zukunft der Demokratieförderung steht die Frage nach künftigen Strategien für *nation-building*. Die in der derzeitigen Debatte vertretenen Positionen reichen von der Ablehnung jedes weiteren Engagements bis hin zu der Forderung, Kapazitäten und Ressourcen in diesem Bereich auszubauen.

Andrew Erdmann, ehemaliger Mitarbeiter der Bush-Administration im Nationalen Sicherheitsrat, und **Suzanne Nossel**, die im außenpolitischen Team der Clinton-Administration arbeitete, stellen sich die schwierige Aufgabe, einen für beide Seiten konsensfähigen Handlungsrahmen zu konzipieren. Ihre Ausgangsthese ist, dass sich die USA auch künftig beim *nation-building* engagieren müssen. Dies liege im nationalen Interesse, da von *failed states* eine konkrete Sicherheitsbedrohung ausgehe. Es gelte daher, den nötigen politischen Willen für ein starkes Engagement zu erzeugen und aufrechtzuerhalten. Um dies zu erreichen, machen die Autoren konkrete Empfehlungen, die sich im Kern – ähnlich wie jene Fukuyamas und McFauls – auf institutionelle Reformen und multilaterale Kooperation konzentrieren.

So sollten die Kompetenzen des 2004 im State Department eingerichteten *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* (S/CRS) deutlich ausgeweitet werden. Dieses Büro solle nicht nur Planungsverantwortung haben, sondern auch auf der operativen Ebene eine aktivere Rolle spielen. Als besonders wichtig erscheint es den Autoren, die internationale Gemeinschaft stärker in die Verantwortung zu nehmen und einen multilateralen Rahmen für *nation-building*-Missionen zu etablieren. Zunächst gelte es, den politischen Willen möglicher Partnerländer zu stärken und deren operative Kapazitäten auszubauen. Zwar sehen die Autoren die oftmals von konservativer Seite geäußerte Kritik an der UN als grundsätzlich gerechtfertigt an, insbesondere was die politische Entscheidungsfähigkeit und die Effizienz ihres Managements anbelangt; dennoch betonen sie, dass die Organisation gerade im Bereich *nation-building* auf einen reichen Erfahrungsschatz zurückgreifen könne und in vielen Einsätzen durchaus erfolgreich gewesen sei. Ein entscheidender Vorteil liege außerdem in dem hohen Maß an Legitimität, welches die UN in den Einsatzländern genieße. Diese Kompetenzen durch eine militärische Komponente zu ergänzen

halten die Autoren jedoch für problematisch. Schnelle Eingreiftruppen für militärische Einsätze etwa seien bei der Nato besser aufgehoben, da die Allianz Entscheidungen schneller treffen könne.

Nation-building-Missionen seien langfristig ohne innenpolitische Unterstützung nicht denkbar. Um diese Unterstützung durch Politik und Öffentlichkeit nicht zu gefährden, müsse bei jedem Einsatz gewährleistet sein, dass die strategischen Ziele klar definiert sind, dass die Mittel eng auf die Zielvorgaben abgestimmt und die Ressourcen effizient und transparent eingesetzt werden. Zudem müssten die Missionen international unterstützt und regelmäßige Nachweise über Fortschritte erbracht werden.

Die beiden Publikationen der Stanley Foundation zeigen, dass im Bereich Demokratieförderung und *nation-building* durchaus die Möglichkeit eines politischen Konsenses zwischen konservativer und progressiver Seite besteht. Dies trifft insbesondere auf die Frage der internationalen Zusammenarbeit zu: Beide Seiten bekennen sich klar zu mehr Multilateralismus, wenngleich sie die politische Handlungsfähigkeit bestehender Organisationen wie etwa der UN kritisch bewerten. Die Autoren versuchen nicht zuletzt die klassische Dichotomie zwischen interessengeleiteter und wertengeleiteter Außenpolitik zu überwinden und sich pragmatisch auf deren Zusammenwirken zu konzentrieren.

Die Diskussion über die Zukunft der Irakstrategie

Die künftige Strategie der USA im Irak ist diejenige Herausforderung, bei welcher derzeit wohl der dringendste außenpolitische Handlungsbedarf besteht. Dabei ist die Strategiedebatte geprägt von Ernüchterung. Die mittelfristigen Erfolgsaussichten verschiedener Ansätze zur Demokratisierung des Iraks werden eher pessimistisch beurteilt. Vielfach wird lediglich der Anspruch erhoben, pragmatische Schadens-

begrenzung zu betreiben und die Sicherheitslage zu stabilisieren. Die Diskussion ist gekennzeichnet von der Einsicht, dass die Irakstrategie nicht losgelöst von regionalen Determinanten und der Frage der künftigen Rolle der USA im internationalen System betrachtet werden kann. Insofern spiegeln sich grundlegende Aspekte der oben vorgestellten *grand-strategy*-Diskussion auch in den Entwürfen zur Irakstrategie.

Kenneth Pollack, Nahostexperte bei der Brookings Institution, und **Carlos Pascual**, deren Vizepräsident, schlagen im Rahmen des »Project Opportunity 08 – Independent Ideas For Our Next President« eine Strategie der stufenweisen Konsolidierung für den Irak vor. Das primäre Ziel sei die Durchsetzung eines zumindest befristeten Waffenstillstands zwischen den Bürgerkriegsparteien. Bei der Aushandlung der Waffenruhe müsse die UNO federführend sein, da einzig die Weltorganisation die Gewähr dafür biete, dass sich die wesentlichen Akteure in den Prozess integrieren ließen. Nur durch Einbindung des Irans und Syriens könne genügend Druck auf die aufständischen Milizen ausgeübt werden. Die Waffenruhe würde nach Meinung der Autoren die Grundlage für die zweite Stufe der Konsolidierung schaffen, auf der es um die politische Einigung zwischen den verfeindeten Volks- und Konfessionsgruppen gehe. Auch dieser politische Prozess müsse regionale Akteure einbeziehen und unter der Leitung der UNO stehen. Dies schließe die Akquisition und Verteilung enormer Wirtschaftshilfemittel als Fundament der politischen Einigung und eine internationale Sicherheitstruppe zur Absicherung der Waffenruhe mit ein. Ein wesentliches Ziel des Prozesses müsse es sein, dass der irakische Arm der al-Qaida und andere Terrorgruppen künftig als gemeinsamer Feind wahrgenommen würden. Nur so könne diesen Gruppen ihr Handlungsspielraum entzogen werden.

Während der kritischen Phase der Etablierung einer Waffenruhe müsse die Militärpräsenz der USA zunächst aufrechterhalten, im Falle eines Waffenstillstandsabkom-

mens müssten die US-Truppen im Irak nach Maßgaben der UNO umstrukturiert werden. Sollte binnen sechs Monaten keine Waffenruhe erreicht sein, müssten die USA die Zahl ihrer Truppen erheblich verringern und sich auf die Grenzsicherung und »Eindämmung« des Bürgerkriegs konzentrieren. Ein wesentliches Ziel dieser Eindämmung wäre es, ein gewaltsames Auseinanderbrechen des Iraks als Folge der Einmischung externer Akteure zu verhindern. Um die humanitäre Krise noch auf irakischem Territorium zu bewältigen, müssten die USA zusätzlich und mit Unterstützung der UNO Maßnahmen zur Versorgung der Flüchtlingsströme einleiten. Dies könnte durch die Einrichtung von geschützten Pufferzonen in dünn besiedelten Regionen bzw. entlang der Grenzen erfolgen.

Regionale Ansätze

Flynt Leverett von der liberalen New America Foundation argumentiert in seinem Aufsatz in *The America Prospect* deutlich anders. Zunächst sieht er jedwede amerikanische Truppenstationierung im Irak als problematisch an, denn die bloße Präsenz amerikanischer Soldaten in einem muslimischen Land motiviere islamistischen Terrorismus. Effektive militärische Terrorismusbekämpfung könne durch gezielte Luftschläge erfolgen, Spezialeinheiten ließen sich auch von Basen (bzw. seegestützt) außerhalb des Iraks einsetzen.

Wegen unüberbrückbarer Grundsatzdifferenzen zwischen den drei irakischen Volksgruppen sieht Leverett selbst bei extremem Druck von außen keine Chance für einen zentralistischen Irak. Nach seiner Auffassung liegt in der hierin begründeten Instabilität das primäre Problem. Leverett plädiert daher für eine Aufteilung des Iraks in eine föderale Zone um Bagdad und je eine relativ autonome Region für jede der drei Volksgruppen: Die Kurden im Norden, die Schiiten im Süden und Osten und die Sunniten im Westen. Ein international

(durch die UNO) legitimates und von regionalen Bündnissen wie der Arabischen Liga oder der Organization of the Islamic Conference gestelltes Militärkontingent sollte die Stabilität in und zwischen den drei Zonen sowie in Bagdad sichern. US-Truppen würden lediglich logistische Unterstützung leisten. Wie schon Pollack und Pascual fordert auch Leverett, die maßgeblichen regionalen Organisationen und Anrainer in den Lösungsansatz einzubeziehen. Dies würde jedoch bedeuten, Streitfragen jenseits des Irakthemas zu behandeln, etwa den Umgang mit Syrien und insbesondere mit Iran. Vor diesem Hintergrund sieht Leverett auch die Notwendigkeit einer neuen strategischen Übereinkunft mit den regionalen Akteuren: Nur durch Anerkennung legitimer Interessen dieser Akteure und eine auf Reziprozität basierende Politik der USA sei es möglich, kooperative Rahmenbedingungen für eine dauerhafte Regelung der Irakfrage zu schaffen.

Robert Zelnick von der konservativen Hoover Institution schlägt in einem Aufsatz in der *Policy Review* eine andere Strategie vor. Die Gruppe der Sunniten stehe im Mittelpunkt aller innerirakischen Spannungen und müsse daher der Ansatzpunkt eines Strategiewandels sein. Die Alternative, nämlich der Versuch einer Befriedung der schiitischen Milizen, sei für die USA nur über eine Kooperation mit Teheran realisierbar. Der Iran könne jedoch – und hier unterscheidet sich Zelnick klar von der vorherrschenden Meinung im öffentlichen Diskurs – keinesfalls Teil einer Lösung sein. Eine Zusammenarbeit mit Teheran würde dessen bisherige Unterstützung der schiitischen Milizen im Bürgerkrieg belohnen, vermutlich eine Billigung des iranischen Atomprogramms erfordern und auf lange Sicht die Region mehr schädigen als ein instabiler Irak.

Die Strategie sei also, unter Einbeziehung der sunnitischen Nachbarn Saudi-Arabien, Jordanien, aber auch Ägyptens den sunnitischen Milizen mit einem dualen Ansatz entgegenzutreten: Belohnung von

Kooperation (z.B. bei einem Ende der Kämpfe, bei Waffenniederlegung oder der Akzeptierung der Verfassung) und scharfe militärische Sanktionen, sollten sie ihr unkooperatives Verhalten fortsetzen. Ein zentraler Aspekt wäre dabei die Isolierung der al-Qaida in den Reihen der sunnitischen Milizen. Sollte sich eine Befriedung der sunnitischen Aufständischen als unmöglich erweisen und folglich keine Perspektive für eine politische Lösung bestehen, sollten die amerikanischen Truppen aus dem irakischen Bürgerkrieg (welcher faktisch eine innerarabische Auseinandersetzung zwischen Sunniten und Schiiten sei) zurückgezogen und in den kurdischen Norden verlegt werden. Ihre dortige Anwesenheit sollte eine Ausweitung des Bürgerkriegs nach Norden verhindern. Gleichzeitig böte das relativ stabile und prosperierende Kurdengebiet eine sichere Basis für eine permanente amerikanische Truppenpräsenz im Mittleren Osten, zumal die USA als Garantiemacht einer kurdischen Unabhängigkeit willkommen wären und nicht als Besatzer angesehen würden.

Globaler Kontext

Der oben (S. 3) bereits vorgestellte **Michael Lind** geht über die regionale Dimension des Irakproblems deutlich hinaus: Weder der Ansatz der Bush-Administration, den Konflikt als isoliertes, auf den Irak beschränktes Problem zu bearbeiten, noch ein regionaler Blickwinkel – wie ihn etwa die Baker-Hamilton-Kommission anrege – seien der Irakfrage angemessen. Eine wirksame Irakstrategie können die USA nur durch Beachtung des globalen Kontextes entwickeln, in dem sich der Konflikt abspielt. Auf globaler Ebene sei dabei das mangelnde Einvernehmen zwischen den USA, Russland und China vor allem bezüglich des Atomstreits mit dem Iran von zentraler Bedeutung. Aufgrund des enormen Gewichts dieses Streits sei es den USA nach Lind unmöglich, den Iran in einen kooperativen regionalen Ansatz zur Lösung des

Irakkonflikts einzubinden, ohne ihm Zugeständnisse an sein Atomprogramm machen zu müssen. Dem können die USA nur in einem globalen Kontext entgegenwirken.

Entsprechend schlägt Lind eine umfassende Neuorientierung amerikanischer Außenpolitik auf globaler Ebene vor: Weg vom Kurs hegemonialer Suprematie und unilateraler Dominanz hin zu »kooperativer Multipolarität« mit den Großmächten Russland und China sowie mit Indien und den wichtigen europäischen Akteuren. Hier findet sich das Konzept aus dem bereits besprochenen Aufsatz Linds wieder. Im Rahmen von »kooperativer Multipolarität« auf globaler Ebene könnten regionale *great power concerts* schließlich effektiv auf lokale Kontexte einwirken – so auch im Falle des Iraks. Mit einem von amerikanisch-russisch-chinesischer Kohärenz geprägten Ansatz gegenüber dem iranischen Atomprogramm könne Teheran dazu bewegt werden, bei den Bemühungen um die Stabilisierung des Iraks zu kooperieren.

Besprochene Aufsätze

Boudreau, Vincent, »Democracy and Security: Process versus Outcome in Assistance Policy«, in: *Democratization*, 14 (April 2007) 2, S. 193–206

Daalder, Ivo/Kagan, Robert, »America and the Use of Force: Sources of Legitimacy«, Muscatine, Iowa: The Stanley Foundation: Bridging the Foreign Policy Divide, Juni 2007, <www.stanleyfoundation.org/publications/other/DaalderKagan07.pdf>

Daalder, Ivo/Lindsay, James, »Democracies of the World, Unite«, in: *The American Interest*, 2 (Januar–Februar 2007) 3, S. 5–19

Erdmann, Andrew/Nossel, Suzanne, »Are We All Nation Builders Now?«, Muscatine, Iowa: The Stanley Foundation: Bridging the Foreign Policy Divide, Juni 2007, <http://stanleyfoundation.org/publications/other/BFPD_ErdmanNossel.pdf>

Fukuyama, Francis/McFaul, Michael, »Should Democracy Be Promoted or Demoted?«, Muscatine, Iowa: The Stanley Foundation: Bridging the Foreign Policy Divide, Juni 2007, <http://iis-db.stanford.edu/pubs/21930/Should_Democracy_be_Promoted_or_Demoted.pdf>

Kupchan, Charles A./Trubowitz, Peter L., »Grand Strategy for a Divided America«, in: *Foreign Affairs*, 86 (Juli/August 2007) 4, S. 71–83

Leverett, Flynt, »To the Incoming President: On Iraq«, in: *The American Prospect*, 18 (Juni 2007) 6.

Lind, Michael, »For Liberal Internationalism«, in: *The Nation*, 2.7.2007

Lind, Michael, »What Next? US Foreign Policy after Bush«, erschienen auf der Internetseite von *openDemocracy*, <www.opendemocracy.net/node/4340/print> (26.7.2007)

Pollack, Kenneth M./Pascual, Carlos, »Waning Chances for Stability. Least Bad Options in a Failed, War-Torn State«, *Project Opportunity 08 – Independent Ideas For Our Next President*, <www.opportunity08.org/Issues/OurWorld/39/r1/Default.aspx> (1.8.2007)

Saunders, Paul J., »Learning to Appreciate France«, in: *The National Interest*, März/April 2007, <<http://nationalinterest.org/Article.aspx?id=13716>>

Zelnick, Robert, »Iraq: Last Chance«, in: *Policy Review*, (Dezember 2006/Januar 2007) 140, <www.hoover.org/publications/policyreview/4884111.html> (1.8.2007)

Projekte

The Brookings Institution/ABC News: Opportunity 08 – Independent Ideas For Our Next President

<http://www.opportunity08.org/>

Die Brookings Institution ist nicht nur einer der traditionsreichsten Think Tanks des liberalen Spektrums, sondern eine der ältesten Denkfabriken der USA überhaupt. Gemeinsam mit dem Nachrichtensender ABC News hat sie das Projekt »Opportunity 08« ins Leben gerufen. Um die innen- und außenpolitische Debatte im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen zu beleben und mitzugestalten, werden Diskussionsveranstaltungen organisiert und ausgestrahlt sowie *policy papers* auf der Projektwebseite veröffentlicht. Geleitet wird das Projekt von Michael O'Hanlon, einem Senior Fellow der Brookings Institution; unterstützt wird er durch ein Beratergremium, dem zwei langjährige Mitarbeiter republikanischer bzw. demokratischer Präsidenten vorstehen, und einem Kreis von Wirtschaftsvertretern. Die Beiträge stammen von Fellows der Brookings Institution, aber auch von externen Experten aus der Wissenschaft und ehemaligen Mitarbeitern der Exekutive und Legislative.

The Princeton Project on National Security

<http://www.wps.princeton.edu/ppns/>

Im Jahr 2004 initiierte die renommierte Woodrow Wilson School of Public and International Affairs der Princeton University ein mehrjähriges Forschungsprojekt mit dem Ziel, eine effektive und tragfähige nationale Sicherheitsstrategie zu entwickeln. Unter der Leitung von George Shultz, der in verschiedenen republikanischen Regierungen Ministerposten innehatte, und Anthony Lake, nationaler Sicherheitsberater unter Präsident Clinton, versammelte das Projekt namhafte Außenpolitikexperten aus Wissenschaft, Wirtschaft und politischer Praxis. In themen-

spezifischen Arbeitsgruppen identifizierten und analysierten sie die dringendsten Fragen und Probleme der amerikanischen Außenpolitik und erarbeiteten Strategien, um diesen zu begegnen. Die Ergebnisse wurden im September 2006 in einem ausführlichen Bericht veröffentlicht und im Rahmen einer mehrmonatigen Veranstaltungsreihe vorgestellt und diskutiert.

The Stanley Foundation: Bridging the Foreign Policy Divide

<http://www.stanleyfoundation.org/>

Die 1956 gegründete Stanley Foundation residiert fernab vom Washingtoner Politik-establishment in der Kleinstadt Muscatine in Iowa. Ziel der überparteilichen Denkfabrik ist die Verankerung des Multilateralismus als Prinzip amerikanischer Außenpolitik. Mit ihrem im Sommer 2006 ins Leben gerufenen Projekt »Bridging the Foreign Policy Divide« bringt die Stiftung Experten gegensätzlicher politischer Orientierung zusammen. Konservativ-liberale Autorenteams analysieren die ideologischen Differenzen in einem bestimmten Themenfeld und suchen nach einem Konsens und pragmatischen Politikkonzepten. Ihre Ergebnisse präsentieren sie in ausführlichen Essays, die auf der Webseite der Stanley Foundation publiziert werden. Mit diesem Ansatz soll die derzeitige politische Polarisierung in den USA konstruktiv überwunden werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6380